

### **Staatskrise in Ecuador: die erneute Amtsenthebung eines Präsidenten offenbart ungelöste Defizite des demokratischen Staates und zugleich neue Formen politischen Protests**

Faust, Jörg; Harbers, Imke; Illerhues, Judith; Arneth, Florian; Goltz, Nikolaus von der; Schloms, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Faust, J., Harbers, I., Illerhues, J., Arneth, F., Goltz, N. v. d., & Schloms, M. (2005). *Staatskrise in Ecuador: die erneute Amtsenthebung eines Präsidenten offenbart ungelöste Defizite des demokratischen Staates und zugleich neue Formen politischen Protests*. (Brennpunkt Lateinamerika, 9). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444136>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

---

Nummer 9

15. Mai 2005

ISSN 1437-6148

---

## Staatskrise in Ecuador

**Die erneute Amtsenthebung eines Präsidenten offenbart ungelöste Defizite des demokratischen Staates und zugleich neue Formen politischen Protests**

**Jörg Faust, Imke Harbers, Judith Illerhues, Florian Arneth,  
Nicolaus von der Goltz, Michael Schloms**

*Am 20. April wurde Staatspräsident Lucio Gutiérrez als Konsequenz einer sich seit Ende 2004 zuspitzenden Staatskrise des Amtes enthoben. Damit beendete der dritte Präsident in Folge seine Amtszeit vor deren regulärem Ablauf. Die direkten Ursachen für den Fall des Präsidenten lagen vornehmlich in einer Kombination aus verfassungswidriger und klientelistischer Politik sowie in der Unfähigkeit der Regierung, tragfähige Koalitionen zu schmieden. Die strukturellen Hintergründe für die anhaltende Instabilität auf nationaler Ebene liegen in der Unfähigkeit des hochgradig fragmentierten Parteiensystems, die drängenden ethnischen, regionalen und sozioökonomischen Herausforderungen des Landes zu bewältigen. Die Proteste im Vorfeld der Amtsenthebung haben sich jedoch inhaltlich wie organisatorisch deutlich von denen der Vorjahre unterschieden. Sie waren nicht ethnisch und kaum wirtschaftspolitisch begründet, sondern wurden vornehmlich von lediglich rudimentär organisierten Mitgliedern der Mittelschichten Quitos getragen, die ihren Unmut über die dominierenden Praktiken der Regierung und der politischen Elite insgesamt zum Ausdruck brachten. Die These, dass diese Proteste Ausdruck einer reiferen Zivilgesellschaft sind, die eine Reform des Parteiensystems nach sich ziehen werde, muss jedoch noch mit Vorsicht bewertet werden.*

### Einleitung

„Mit dem heutigen Tag enden die Diktatur, die Unmoral, die Angst und der Terror“ versprach Alfredo Palacio, ein 66-jähriger parteiloser Kardiologe, im Anschluss an seine Vereidigung als ecuadorianischer Präsident am 20. April 2005. Während der ehemalige Vizepräsident und neue Staatsschef Palacio durch die Beschwörung einer besseren Zukunft versuchte die aufgebrachten Demonstranten in Ecuadors Hauptstadt zu beru-

higen, befand sich dessen frisch gestürzter Vorgänger Lucio Gutiérrez bereits auf der Flucht. Dass es Palacio tatsächlich gelingt, die Kette instabiler und kurzlebiger Regierungen in Ecuador zu durchbrechen und ein nationales Regierungsprojekt zu verfolgen, ist eher unwahrscheinlich. Zu sehr spiegeln Aufstieg und Fall der Regierung Gutiérrez die strukturellen Defekte der ecuadorianischen Demokratie wider, denen auch das neue Staatsoberhaupt ausgesetzt sein wird. Zwar kehrte nach den turbulenten Ereignissen der

Amtsenthörung mittlerweile wieder Ruhe in der Hauptstadt ein. Doch die Probleme, die diesen Ereignissen der letzten Wochen und Monate zu Grunde liegen, werden sich allein mit einer Auswechslung des Staatsoberhauptes kaum beheben lassen. Um diese Einschätzung zu begründen, werden im Folgenden zunächst die Ereignisse im Vorfeld des Regierungssturzes skizziert. Sodann werden die unmittelbaren Ursachen der politischen Krise erläutert, bevor auf die tiefer liegenden Ursachen der ecuadorianischen Staatskrise eingegangen wird. Ein Ausblick über mögliche Szenarien rundet diesen Beitrag ab.

### **1. Die Rebellion der *Forajidos* oder das „übliche“ Ende eines Präsidenten**

Die seit der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres aufgrund des verfassungswidrigen Austauschs des Obersten Gerichtshofs und zunehmender Reformblockaden an Brisanz gewinnende Regierungskrise hatte sich im April 2005 kontinuierlich zugespitzt und kulminierte zunächst im Generalstreik des 13. April. Gleichsam nach argentinischem Vorbild waren am Abend dieses eher halbherzig umgesetzten Protests Tausende Bürger Quitos mit Kochtöpfen (*cacerolas*) friedlich durch die Straßen der Hauptstadt gezogen, um ihrem Unmut über den Regierungsstil des Präsidenten Luft zu machen. Die Idee zu diesem „*cacerolazo*“ war erst im Laufe des gleichen Tages entstanden, nachdem Regierungsvertreter den Streik als völligen Fehlschlag bezeichnet und ihre Kritiker verhöhnt hatten. Eine zentrale Rolle bei der Protestmobilisierung spielte die Radiostation *La Luna*, die sich in den kommenden Stunden und Tagen zum zentralen Forum für regierungskritische Bürger entwickelte. Indem *La Luna* seine Mikrophone all denjenigen zur Verfügung stellte, die ihre Empörung über den mangelnden Respekt des Präsidenten für die demokratischen Institutionen des Landes zum Ausdruck bringen wollten, schaffte der Sender ein Forum, in dem Ideen für Proteste geäußert und Informationen ausgetauscht wurden. In den über den Sender ausgetragenen Diskussionen kamen Bürger unter anderem überein, sich nicht in Farben von politischen Parteien zu kleiden, sondern einzig die Farben der ecuadorianischen Flagge als politische Couleur zu akzeptieren. Über E-Mails und SMS wurden diese Informationen dann von Bürger zu Bürger weiterverbreitet. Durch die informelle Koordination von Radio *La Luna* verschmolzen somit die diversen Proteste der eher unorganisierten und von parteipolitischen Mobilisierungskalkülen weitgehend unabhängigen

Mittelschichten Quitos zu einem Netzwerk und schließlich zu einer breiten Bewegung: *der Rebellion der Forajidos*.

Indem Präsident Gutiérrez am 14. April die Teilnehmer des friedlichen *cacerolazos* als „*Forajidos*“, als flüchtige Straßenräuber, bezeichnet hatte, gab er den unzufriedenen Bürgern noch einen weiteren Motivationsschub, die diskreditierte Regierung aus dem Amte zu treiben. Die Verunglimpfung wirkte als Katalysator für die Protestbewegung. Deren Mitglieder waren den respektlosen Umgang der gesamten „Politiker-kaste“ mit der Bevölkerung leid. Der Ausspruch „Auch ich bin ein *Forajido*“ entwickelte sich zum Motto einer neuen Form von Protestbewegung, deren Besonderheit für Ecuador vor allem darin bestand, ohne identifizierbare politische Anführer, ohne parteipolitische Bindung und ohne gemeinsames Programm auszukommen. Die *Forajidos* einte mithin die Ablehnung des neopopulistischen und illiberalen Regierungsstils des Präsidenten sowie das Gefühl, von den politischen Parteien des Landes nicht repräsentiert zu werden. „Que se vayan todos“ („Alle sollen verschwinden“) war denn auch eine der zentralen Parolen, die auf die allgemeine Unzufriedenheit mit den politischen Eliten verweist.

Getragen wurde die Bewegung der *Forajidos* vor allem durch die außergewöhnlich starke Beteiligung urbaner Mittelschichten. Deren herausragende Stellung kontrastierte mit den indigenen Massenprotesten oder Protesten als Folge von Wirtschaftskrisen in der Vergangenheit. Zudem waren die Kundgebungen meist kurzfristig organisiert, hatten spontanen Charakter und wurden über den Transmissionsriemen des Senders *La Luna* mit spezifischen Slogans versehen: etwa der „*mochilazo*“ als Demonstration von Schülern mit Rucksäcken oder der „*golpe de estadio*“, während dessen die Unzufriedenen in Fußballstadien Anti-Regierungsparolen skandierten.

Auf diese lose vernetzten und in verschiedenen Teilen der Hauptstadt ausbrechenden Kundgebungen waren die Sicherheitskräfte nicht vorbereitet. Dort jedoch, wo die einzelnen Gruppen von Demonstranten sich schließlich zu größeren Protestströmen vereinigten, begegneten Polizei und Militär den Bürgern zunächst mit repressiven Maßnahmen. Dieses Vorgehen und die Ausrufung des Notstands durch den Präsidenten am 15. April, der damit die demokratischen Freiheitsrechte einschränkte, vertiefte die politische Krise weiter, ohne zugleich die Protestbewegung substanziell einschränken zu können. Als Präsident Gutiérrez am gleichen Tag den Obersten Ge-

richtshof – ein zentraler Streitpunkt in der politischen Diskussion der letzten Monate – absetzte, eskalierte die Situation. Der Präsidentenpalast wurde hermetisch abgeriegelt, die Regierung versuchte Gegendemonstranten aus entfernten Provinzen in die Hauptstadt zu karren, das Gewaltniveau in den Auseinandersetzungen zwischen *Forajidos*, Regierungsanhängern und Sicherheitskräften stieg an. Der Präfekt der Provinz, Pichincha Ramiro González, und der Bürgermeister von Quito, Paco Moncayo, – beide assoziiert mit der Oppositionspartei *Izquierda Democrática* (ID) – ließen die Zufahrtsstraßen in die Hauptstadt abriegeln, um das Einströmen weiterer Regierungsunterstützer zu verhindern.

Als der Polizeichef Quitos zurücktrat, da er für weitere Formen der Gewalteskalation nicht die Verantwortung übernehmen wollte, wurde der schwindende Rückhalt des Präsidenten bei den Sicherheitskräften offensichtlich. Am Morgen des 20. Aprils trat ein Teil der Parlamentsabgeordneten zu einer hektischen Sondersitzung zusammen. Mit 60 von 62 Stimmen (38 regierungsnahe Parlamentarier waren nicht anwesend) beschloss das Parlament auf verfassungsrechtlich höchst bedenkliche Art die Amtsenthebung von Gutiérrez aufgrund des nicht näher definierten Vorwurfs des „Verlassens des Präsidentenamtes“ (*abandono de puesto*). Der bisherige Vizepräsident Alfredo Palacio, der sich bereits kurz nach dem Amtsantritt von Gutiérrez mit diesem überworfen hatte, wurde als neuer Präsident vereidigt. Doch hatte Lucio Gutiérrez das Präsidentenamt zu diesem Zeitpunkt keineswegs „verlassen“ sondern befand sich weiterhin im Präsidentenpalast Carondelet. Als das Militär angesichts der zugespitzten Lage gegen 15 Uhr erklärte, den konfrontativen Kurs des wankenden Präsidenten nicht weiter zu unterstützen und die Parlamentsentscheidung zu respektieren, wurde Gutiérrez zur Aufgabe gezwungen.

Noch während der Flucht des Präsidenten in Richtung Flughafen zeigte sich die Stärke des informellen Informationsnetzwerkes der *Forajidos*, die innerhalb von Minuten die Start- und Landebahnen des Flughafens besetzten, um so die Ausreise des Ex-Präsidenten zu verhindern. Erst nach Tagen des Aufenthaltes in der brasilianischen Botschaft gelang es Gutiérrez in einer Nacht-Und-Nebel-Aktion ins brasilianische Exil zu entkommen.

## 2. Die Regierung Gutiérrez: Chronik eines angekündigten Todes

Die Rebellion der *Forajidos* war der Auslöser für den Sturz von Gutiérrez. Dessen Niedergang hatte sich jedoch bereits viel früher abgezeichnet. Die Ursachen für den Fall der Regierung Gutiérrez finden sich bereits im Aufstieg des ehemaligen Oberst des ecuadorianischen Militärs zum Präsidenten.

### *Mangelnde Programmatik vs. zunehmender Problemdruck*

Bevor Gutiérrez 2003 zum Präsidenten von Ecuador gewählt wurde, hatte er außer seiner Beteiligung am Putsch gegen den damaligen Präsidenten Jamil Mahuad am 21. Januar 2000 keine politischen Erfolge vorzuweisen. Als Wahlplattform gründete er eine eigene Partei, die *Sociedad Patriótica 21 de Enero* (PSP). Einerseits machten seine mangelnde politische Erfahrung und die fehlende Verbindung zu den traditionellen Parteien den Reiz des Kandidaten Gutiérrez in einem Land aus, in dem das politische *establishment* weitestgehend das Vertrauen der Bevölkerung verloren hatte. Andererseits begünstigten das Fehlen verlässlicher Koalitionspartner, die mangelnde Einbettung in das politische System sowie die populistische Programmlosigkeit die zunehmende Instabilität der Regierung. Diese Faktoren wurden besonders problematisch, da die Regierung Gutiérrez enormen Herausforderungen gegenüberstand, die eine geschlossene und programmatisch ausgerichtete Regierung verlangt hätten. Zu den drängenden Problemen zählten vor allem die im Folgenden genannten Herausforderungen, allesamt mit hohen Koordinations- und Verteilungskonflikten zwischen unterschiedlichen Interessengruppen behaftet:

- a) die Befriedung des ethnischen Konfliktes um die Forderungen der Indigenenbewegung nach einer pluri-nationalen Berücksichtigung ihrer kulturellen und sozioökonomischen Interessen;
- b) die Befriedung der Konflikte zwischen Erdölförderung und Ressourcenschutz in Teilen der Oriente-Region;
- c) die Lösung des insbesondere an der Grenze zu Kolumbien steigenden Gewalt- und Migrationsproblems;
- d) die Durchsetzung von Staatsmodernisierungsmaßnahmen;
- e) sowie wirtschaftspolitische Reformen der zweiten Generation, jenseits bloßer makroökonomischer Stabilisierung.

Gutiérrez präsentierte sich während des Wahlkampfes als linkspopulistischer Gegner der traditionellen Oligarchie, welche die Ressourcen Ecuadors sowie die politische Macht seit Jahrzehnten unter sich aufteilt. So distanzierte er sich von den traditionellen Parteien und der politischen Klasse des Landes, doch bei genauerer Beobachtung verfügten weder er noch seine Retortenpartei über ein umfassendes politisches Programm.

#### *Die kurze Koalition zwischen Gutiérrez und Pachakutik*

Der linkspopulistische Politikstil ermöglichte ihm die Unterstützung von Pachakutik, der Partei der *Indígena*-Bewegung, und damit letztlich den Wahlsieg. Entsprechend wurde Gutiérrez wegen seines linksnationalistischen Wahlprogramms und der Nähe zu den *Indígenas* zusammen mit Luiz Inácio Lula da Silva in Brasilien und Néstor Kirchner in Argentinien der neuen lateinamerikanischen Linken zugerechnet. Doch im Unterschied zur programmatischeren brasilianischen PT (*Partido dos Trabalhadores*) mit ihrem politisch erfahrenen Führer Lula, zeigte sich in Ecuador bald, dass die Allianz Gutiérrez-Pachakutik über kein gemeinsames politisches Projekt oder Programm verfügte. Vielmehr verfolgte Gutiérrez trotz anderslautender Wahlversprechen im Stile der neoliberalen Populisten der frühen 90er Jahre – Salinas de Gotari, Alberto Fujimori, Carlos Menem – einen zumindest partiell orthodox-konservativen Wirtschaftskurs. Zusätzlich verschreckten sein Politikstil und seine Blockade weiterer Dezentralisierungsschritte die Indigenen-Bewegung, die eher staatsabhängigen Mittelschichten der Hauptstadt aber auch die Lokalregierungen der größeren Städte, deren politischer Einfluss in den letzten Jahren zugenommen hat.

Insbesondere der Koalitionspartner Pachakutik geriet durch den Kurs von Gutiérrez massiv unter Druck, hatte aber aufgrund zunehmender interner Konflikte kein überzeugendes Alternativprogramm vorzuweisen. Letztlich zerbrach die Koalition nach kaum sechs Monaten. Die Regierung Gutiérrez stand damit zunächst ohne größere Verbündete im Parlament da. Der von vielen als Hoffnungsträger eingeschätzte politische Arm der Indigenen-Bewegung offenbarte erhebliche interne Politisierungs- bzw. Fragmentierungerscheinungen und war nachhaltig geschwächt.

#### *Vergebliche Partnersuche und Gutiérrez' Faustscher Pakt*

Das frühe Ende der Koalition zwang die Regierung, deren Partei im Parlament nur über weniger

als 10% der Sitze verfügte, nach neuen Koalitionspartnern zu suchen. Die zeitweise Allianz mit der Mitte-Rechts-Partei *Partido Social Cristiano* (PSC), die besonders in der Küstenregion ihre Wählerbasis hat und stark mit den wirtschaftlichen Interessen der Küste verwoben ist, versprach zwar eine gewisse Unterstützung der neoliberalen Wirtschaftspolitik. Doch die Koalition mit dem PSC kontrastierte deutlich mit dem anti-oligarchischen Diskurs des Präsidenten. Da die Regierung im Zweckbündnis mit dem PSC, der stärksten Partei des Landes, den Juniorpartner stellte, sah sie sich den immer weitergehenden Forderungen des PSC relativ wehrlos ausgesetzt. Die Wählerbasis des Präsidenten drohte hierdurch verschreckt zu werden. Zudem verstärkten die Oppositionsparteien, vornehmlich die eher sozialdemokratische *Izquierda Democrática* sowie Pachakutik, den Druck durch die Androhung eines Amtsenthebungsverfahrens.

In dieser Situation versuchte Gutiérrez sich aus der Abhängigkeit vom PSC zu befreien. Er suchte das Bündnis mit dem *Partido Roldosista Ecuatoriano* (PRE), der populistischen Partei des ehemaligen Präsidenten Abdala Bucaram. Bucaram, der 1997 wegen „mentaler Inkompetenz“ aus dem Amt gejagt worden war, gilt u.a. wegen der gegen ihn bestehenden Korruptionsvorwürfe als eine der polarisierendsten politischen Persönlichkeiten des Landes. Dennoch kontrollierte er seine Partei weiterhin aus dem panamesischen Exil. Während einer Reise Gutiérrez' nach Panama kam es zu einem Pakt zwischen den beiden Populisten. Der Preis, den Gutiérrez für die Unterstützung des PRE zahlen musste, war hoch. Zwar bewahrte ihn der PRE vor dem Amtsenthebungsverfahren im November 2004. Er forderte aber zugleich eine politische Einflussnahme hinsichtlich der Aufhebung sämtlicher Anklagepunkte gegen Bucaram, damit der PRE-Caudillo aus dem Exil zurückzukehren konnte. Am 8. Dezember 2004 wechselte eine knappe Parlamentsmehrheit mit den Stimmen des PRE, des PSP, einer weiteren populistischen Partei (PRIAN) sowie einiger unabhängiger Abgeordneten die Richter des Obersten Gerichtshofs aus. Dieses verfassungswidrige, von Bestechungsvorwürfen begleitete Verfahren, das einen persönlichen Freund und politischen Wegbegleiter von Abdala Bucaram zum Obersten Richter beförderte, sollte die Rückkehr des Ex-Präsidenten in die Wege leiten. Das Ergebnis des auch von einer UN-Kommission als verfassungswidrig eingestuften Verfahrens war allerdings eine zunehmende politische Polarisierung und das Zusammenrücken der Opposition in ihrer Ablehnung gegen die Regierung.

Die Allianz Gutiérrez-PRE rief die Gegenreaktion des PSC hervor. Dieser fürchtete sowohl um seinen Einfluss in der Judikative als auch um seine Wählerbastionen an der Küste, in denen er direkt mit dem PRE konkurrierte. Ähnlich wie auch Pachakutik und ID mobilisierte der PSC seine Anhänger. Am 26. Januar 2005 rief Jaime Nebot (PSC), der Bürgermeister von Guayaquil, die Bürger der Stadt zu einer massiven Anti-Regierungsdemonstration auf. Als in Quito am 16. Februar ein noch massiverer Anti-Regierungsmarsch stattfand, dem im März auch in der drittgrößten Stadt des Landes Cuenca organisierte Proteste folgten, wurde bereits der schwindende Rückhalt für Gutiérrez deutlich.

#### *Präsidentendämmerung und Politikversagen der Opposition*

Die Regierung, unfähig sich aus dem Pakt mit dem PRE zu lösen und im Kongress eine programmatische Reformkoalition zu bilden, wendete sich nun mehr und mehr dem Militär zu, von dem sie die informelle Unterstützung für ihre zunehmend illiberale Politik suchte. Das Militär, das Gutiérrez oft als „seine politische Partei“ darstellte, versuchte er mittels verwandtschaftlicher und klientelistischer Vernetzungen an sich zu binden, um so seine Position im System zu stabilisieren. Das Militär, das in Ecuador anders als in vielen anderen Staaten der Region auch nach der Demokratisierung als (scheinbarer) Hüter der nationalen Einheit hohe Zustimmungsraten genießt, wurde hierdurch jedoch zunehmend in ein politisches Lager gedrängt. Je stärker diese Entwicklung im Zuge der politischen Polarisierung allerdings die Glaubwürdigkeit des Militärs als „neutraler“ Wächter über das Nationalinteresse untergrub, desto skeptischer wurden auch Teile des Militärs gegenüber einer engen Anbindung an die Regierung. Diese Skepsis erhöhte sich insbesondere unter den mittleren Offiziersrängen, als am 31. März der Oberste Gerichtshof die Anklage gegen Bucaram aufhob und damit die Rückkehr des Ex-Präsidenten am 2. April ermöglichte.

Diese Einlösung des Versprechens gegenüber dem PRE war auch die direkteste inhaltliche Ursache für die zunehmenden Proteste, insbesondere der Mittelschichten. Letztere deuteten dieses Ereignis nicht nur als ein zentrales Symbol für die Korruptiertheit der Regierung, sondern zudem als politisches Versagen der Parteien überhaupt, die politischen Herausforderungen auf liberaldemokratischem Wege zu bewältigen. Trotz zunehmender Proteste zeigten sich die Op-

positionsparteien unfähig, sich auf einen Ausweg aus der Staatskrise und eine Regelung für die Neubesetzung des Obersten Gerichtshofs zu verständigen.

Gutiérrez' Position illustriert, dass dieser den Wechsel vom Militär in die Arena der repräsentativen Demokratie nie wirklich verinnerlicht hatte. Im Vertrauen auf die Unterstützung des Militärs und wohl auch auf die Rückendeckung der USA setzte er seinen konfrontativen Politikstil weiter fort. Unfähig, den politischen Dialog mit Kritikern zu suchen, entfremdete sich der Präsident in seinen letzten Amtswochen zunehmend von der politischen Realität. Seine mangelnde Bereitschaft, auf die Demonstranten in den Straßen der Hauptstadt zuzugehen und ihre Forderung ernst zu nehmen, trug zur Eskalation der Lage und damit zum Ende seiner Herrschaft bei.

Die stark zersplitterten Parteien im Nationalkongress erwiesen sich unterdessen weiterhin als unfähig, einen Ausweg aus der Staatskrise zu finden und sich auf eine Regelung für die Neubesetzung des Obersten Gerichtshofs zu einigen. Grabenkämpfe zwischen Parteien sowie eine Blockadepolitik auf allen Seiten verhinderten eine konstruktive politische Debatte im Parlament.

Aus dieser Perspektive war die Rebellion der *Forajidos* daher sowohl Ausdruck der Unzufriedenheit der Bürger Quitos mit der Regierung Gutiérrez' als auch mit den Oppositionsparteien. Da sie sich von keiner Partei adäquat repräsentiert sahen, vertraten sie selbst ihre Interessen auf der Straße. Ihre Verunglimpfung durch die Regierung, der unverfrorene Pakt zwischen Regierung und PRE sowie die politische Unfähigkeit der übrigen Parteien waren denn auch die maßgeblichen Motive für die Proteste.

Die Rebellion der *Forajidos* konfrontierte Gutiérrez mit einem „Gegner ohne Gesicht“. Es gab keinen klar identifizierbaren Feind gegen den er seine Propaganda hätte richten können. In dieser Anführer- und Parteilosigkeit lag die Stärke der *Forajidos*-Bewegung, die so zum Sammelbecken für zahlreiche gesellschaftliche Gruppen werden konnte. Andererseits bestand die zentrale Schwäche der *Forajidos* gerade in dieser Pluralität. Es war eine Bewegung ohne Programm und ohne gemeinsame Antworten auf die aktuellen Herausforderungen des Landes. Darüber hinaus wurde die *Forajidos*-Bewegung fast ausschließlich von Quito getragen. In anderen Regionen des Landes, besonders außerhalb der größeren Städte, fanden deren Proteste nur wenig Unterstützung, provozierten teils Befremdung und Ablehnung.

Angesichts der politischen Stimmung in Quito versuchte der neue Präsident Palacio dem Unmut der *Forajidos* über die politische Klasse des Landes zu begegnen, indem er ihnen nach seiner Verteidigung zurief: „Ich bin kein Politiker! Ich bin Arzt.“ Erneut präsentiert sich ein Staatsoberhaupt, dem es ebenfalls an politischer Erfahrung mangelt, als ein „Unpolitiker“. Gutiérrez, der mit einem ähnlich „unpolitischen“ Profil angetreten war, musste schnell die Grenzen dieses Regierungsstils erkennen. Seine Distanz zu den traditionellen politischen Parteien, seine mangelnde politische Erfahrung und seine Nähe zum Militär ebneten ihm den Weg zur Präsidentschaft. All diese Faktoren kehrten sich jedoch nach der Amtseinführung gegen ihn. Durch seine Parteilosigkeit war er permanent auf der Suche nach politischen Partnern. Seine politische Unerfahrenheit erschwerte es ihm, die Logik der Arena der repräsentativen Demokratie zu verinnerlichen und auf politische Gegner zuzugehen. Seine Versuche, das Militär als zentrale Stütze in sein Machtnetzwerk einzubinden, schadeten dem Ansehen der Institution. Diese wehrte sich gegen die zunehmende Politisierung, indem sie dem Präsidenten schließlich die Unterstützung entzog.

Der Aufstieg und Sturz der Regierung Gutiérrez sowie die Rebellion der *Forajidos* können jedoch nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind vielmehr das Produkt eines politischen Systems, dessen Probleme über die Auslöser der aktuellen politischen Krise hinausgehen.

### **3. Der Sturz von Gutiérrez als Symptom struktureller Systemdefekte**

Die aktuelle ecuadorianische Staatskrise veranschaulicht einmal mehr die Krisenanfälligkeit des kleinen Andenstaates. Ein Versuch, die tiefer liegenden Ursachen für die Instabilität des politischen Systems zu bündeln, führt zu vier strukturellen und bzw. konjunkturellen Herausforderungen. Diese geben Aufschluss über die Ursachen der chronischen Krisenempfindlichkeit.

#### *Politische Instabilität und Fragmentierung*

Lucio Gutiérrez ist bereits der dritte gewählte Präsident in Folge, der sein Amt nicht beenden konnte. Seine Abdankung bedeutet für Ecuador den siebten Präsidentenwechsel in nur zehn Jahren.

Angesichts dieser ständigen Veränderungen in der Führungsspitze erweckt das politische System Ecuadors den Eindruck „nationaler Unregierbarkeit“. Dabei beschränkt sich die hohe Volatilität nicht allein auf das Präsidentenamt: Be-

reits in den ersten zwei Jahren der Amtszeit Gutiérrez wurde auch das Kabinett etliche Male neu besetzt. Insgesamt 55 Minister und Staatssekretäre durchliefen die verschiedenen Amtsposten, ein Merkmal, das nicht nur die Amtszeit des letzten Präsidenten charakterisiert.

Doch ist die politische Instabilität des Landes nicht allein von dieser Wechselhaftigkeit bestimmt. Sie wird begleitet von einer extremen Fragmentierung des politischen Systems, die selbst im Vergleich zu anderen Andenländern heraussticht.

Das prägendste Merkmal dieser Fragmentierung ist das zersplitterte Parteiensystem. Das Parlament beispielsweise, das voraussichtlich ohne Neuwahlen den neuen Präsidenten begleiten wird, gleicht einem Jahrmarkt unterschiedlichster politischer Strömungen. Die 100 Parlamentssitze teilen sich auf 13 Parteien und 16 unabhängige Abgeordnete. Neben den etablierten bestehen zahlreiche kleine Parteien mit einer sehr begrenzten Wählerschaft. Insofern existiert keine Partei, deren Wählerbasis so umfassend ist, dass hieraus eine umfassende Programmatik entstehen könnte. Die beschränkte Wählerbasis begünstigt vielmehr die Fokussierung der Parteien auf regionale oder sektorale Interessengruppen. Die Parteien erfüllen somit nicht ihre Funktion, die vielfältigen Interessen der Gesellschaft zu aggregieren und in umfassende politische Programme umzusetzen.

Zudem sind die Parteien durch ein hohes Maß an Personalismus und Klientelismus gekennzeichnet. Ihre zumeist regionale Orientierung verstärkt die ohnehin schwache nationale Programmatik. Diese groben Merkmale lassen sich – fast ausnahmslos – auf das gesamte Parteienspektrum Ecuadors übertragen. Selbst die etablierte und wohl programmatischste sozialdemokratische Partei ID ist vergleichsweise hoch personalisiert und verfügt angesichts ihrer regionalen Verankerung in der Sierra nur über ein begrenztes nationales Programm. Diese Defekte des Parteiensystems spiegelten sich in den Protesten der letzten Wochen wider, deren Träger explizit ihre Unabhängigkeit von den existierenden Oppositionsparteien betonten. Zwar stimmten die Oppositionsparteien schließlich im Kongress mit einer einfachen Mehrheit für die Absetzung Gutiérrez. Auf ein alternatives Programm zur Beseitigung der politischen Missstände konnten sie sich allerdings nicht einigen.

Zudem sind viele der traditionellen Parteien gegenwärtig durch interne Umbrüche gekennzeichnet. Nachfolgeprobleme werden akut, wenn die *Dueños de Partidos* sich aus dem politischen

Geschäft zurückziehen. Dies betrifft derzeit insbesondere die ID aber auch der PSC und mit der erneuten Flucht von Bucaram im Vorfeld des Regierungsturzes auch den PRE. Inmitten der politischen Legitimationskrise wird somit die Handlungsfähigkeit der größten Parteien des Landes durch deren akute oder sich abzeichnenden Umbrüche eingeschränkt. Allerdings bietet diese Situation auch eine gewisse Chance. Das Zusammenfallen von Legitimationskrise und interner Neuordnung könnte sich dahingehend auswirken, dass eine neue Generation von Parteipolitikern in Führungspositionen gelangt, die den tradierten Politikstilen skeptischer gegenüberstehen.

Das bisherige Versagen der etablierten Parteien hat wie in vielen anderen Ländern des Subkontinents zur Wahl unabhängiger Kandidaten beigetragen. Ein Beispiel dieser Unabhängigen ist Gutiérrez selbst, dessen Politikstil an die stark populistische Tradition des Landes anknüpfte.

Parteilose Kandidaten wie Lucio Gutiérrez, die sich aufgrund der Versäumnisse der traditionellen Parteien etablieren können, fördern die politische Instabilität. Zwar konnte sich kein ecuadorianischer Präsident seit der Demokratisierung des Landes auf eine eigene Kongressmehrheit stützen, die mangelnde Einbettung unabhängiger Kandidaten ins politische System ist jedoch besonders problematisch. Sie regieren ohne eigene Kongressmehrheit und meist ohne oder zumindest mit stark widersprüchlichen Programmen. Ihr Dilemma besteht darin, sich einerseits über die intermediären Parteistrukturen hinwegsetzen zu wollen, andererseits aber auf fragile Mehrheiten angewiesen zu sein, wollen sie auf demokratischem Wege Politik umsetzen.

Im Endeffekt begünstigt dieses Spannungsfeld oftmals die weitere Fragmentierung und beschränkt die Fähigkeit, Kompromisse zwischen den verschiedenen Parteien zur Durchsetzung nationaler Projekte zu schmieden. Dies wiederum steigert die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem das Parteiensystem und begünstigt somit die Profilierung parteiloser Kandidaten. Illustrieren lässt sich dieser Teufelskreis an den Worten des Nachfolgers von Gutiérrez. Kurz nach seiner Amtsübernahme beteuerte Palacio, er sei weder ein Parteigehöriger noch ein wirklicher Politiker. Er warb damit um Unterstützung.

#### *Regionalismus und ethnische Heterogenität*

Ein weiteres Merkmal des politischen Systems Ecuadors ist seine regionalistische Prägung, die gleichzeitig einen wichtigen Charakterzug aller

Parteien darstellt. Anstelle eines nationalen Programms setzen die Parteien auf die Interessenbefriedigung ihrer regionalen Klientel. Das parteipolitische Verhalten spiegelt so ein spezifisches Merkmal des Landes wider: den Regionalismus, d.h. die Aufspaltung des Landes in die exportorientierte Küste mit dem Zentrum Guayaquil, das Hochland mit Quito als binnenmarktorientierte Hauptstadt und das traditionell eher marginalisierte Amazonasgebiet.

Die Parteien stützen sich zumeist auf die Wählerschaft ihrer Region: Während PRE und PSC küstenbasiert sind, ist die Wählerschaft der ID größtenteils im Hochland angesiedelt. Mit der regionalistischen Orientierung der Parteien verbindet sich insbesondere ein andauernder politischer Machtkampf zwischen Küste und Hochland. Beide versuchen, ihre Einflussnahme auf die nationale Politik beständig ausbauen.

Die Bedeutung des Regionalismus wird besonders deutlich am Beispiel der fiskalisch geprägten Autonomieforderungen, die in der Vergangenheit vor allem von den Provinzen der Küste vertreten wurden. Noch im Januar 2004 organisierte Guayaquils Bürgermeister Jaime Nebot (PSC) einen Marsch durch die Küstenstadt, in dem er seinen Überdruß mit der Regierung im fernen Hochland mit der Forderung nach Autonomie verband. Angeheizt wurde dieses alte Begehren durch die Ereignisse in Bolivien, wo die Region Santa Cruz – ebenfalls reicher als der große Rest des Landes – ihre Autonomieforderungen neu proklamierte.

Aus historischer Perspektive ist der Regionalismus Ausdruck eines verspäteten *nation-building*-Prozesses. Dessen Ausformung in politischen, kulturellen wie ökonomischen Arenen fördert die Fragmentierung des Parteiensystems und begünstigt die Orientierung der Parteien an regionalen Sonderinteressen. Da diese Effekte nicht durch eine kohärente, dem Subsidiaritätsprinzip folgende Dezentralisierungsstrategie aufgefangen werden, fördert der Regionalismus in Ecuador die Instabilität auf der nationalen Ebene.

Zum Phänomen des Regionalismus tritt Ecuadors ethnische Heterogenität. Der Anteil der Indigenen an der Bevölkerung ist umstritten, beträgt nach glaubwürdigen Schätzungen in etwa 25-30%. In den 90er Jahren wurden die *Indígenas* zu einer, wenn nicht der wichtigsten sozialen Kraft des Landes. Doch sowohl das Bündnis mit der Regierung Gutiérrez wie auch der Bruch der Koalition offenbarten, dass aus der sozialen Bewegung der Indigenen noch längst keine programmatisch geschlossene politische Kraft erwachsen war. Der Dachverband CONAIE verlor



durch die Mesalliance an Geschlossenheit und Glaubwürdigkeit. Pachakutik steht seitdem vor der Herausforderung, die durch die Bewegung an das politische System herangetragenen Bedürfnisse in implementierbare politische Programme umzuwandeln.

### *Schwache formale Institutionen und Defekte der Demokratie*

Schwache formale und starke illiberal-informelle Institutionen kennzeichnen das politische System Ecuadors in auch für Lateinamerika überdurchschnittlichem Maße. Dies trägt neben der politischen Instabilität mit zum Ausbleiben von Reformdynamiken bei. Die ständigen Wechsel an der Staatsspitze zeugen fallweise vom individuellen Versagen der jeweiligen Machthaber, vor allem aber von der Fragilität der formalen demokratischen Institutionen. Insofern wird die Krisenanfälligkeit des ecuadorianischen Staates begleitet von einer Legitimationskrise der politischen Institutionen: Ineffizienten und instabilen formalen Institutionen haftet der Ruf an, von den informellen Spielregeln der Korruption und des Klientelismus ausgehöhlt zu werden. Ecuador repräsentiert somit die illiberale Variante defekter Demokratien. Die Korruptionsrate Ecuadors liegt höher als in den meisten Ländern der Region, Rechtsbruch und Rechtsbeugung sind die Konsequenz. Diese Merkmale des politischen Spiels begünstigen wiederum eine erhöhte Durchschlagskraft von Sonderinteressen und verhindern umfassende, der nationalen Entwicklung dienliche Reformen.

Neben den bestehenden informellen Institutionen begünstigen auch defizitäre formale Institutionen Fragmentierung und politische Instabilität. Beispielsweise fördert das bestehende Wahlrecht die Entstehung personalistischer Strukturen und einer hohen Anzahl von Parteien.

Welche Auswirkungen die dominierenden politischen Verhaltensnormen haben, zeigten die letzten Monate aufs Neue. Die Regierung sah sich einem fragmentierten und von Sonderinteressen durchdrungenen Parlament gegenüber. Vor der Herausforderung, ohne programmatische Koalition Politik betreiben zu müssen, stiegen die Anreize für den Präsidenten, die Gewaltenteilung zu Gunsten der Exekutive aufzuweichen. Erneut wurde der in Lateinamerika so oft zu beobachtende Versuch gestartet, eine – so der argentinische Politikwissenschaftler Guillermo O'Donnell – delegative Demokratie zu etablieren. Gutiérrez verstand es zunächst, die Gewaltenteilung zu seinen Gunsten zu schwächen, indem er mit Hilfe

einer arrangierten Parlamentsmehrheit im Dezember den Kongresspräsidenten absetzte und die Richter des Obersten Gerichtshofes austauschte.

Doch ohne breite Unterstützung in der Bevölkerung und ohne vorzeigbare Politikerfolge war diese Strategie nicht haltbar. In Argentinien, Peru oder Mexiko konnten die Präsidenten vorzeigbare Erfolge bei der makroökonomischen Stabilisierung oder beim Kampf gegen die Guerilla vorweisen und genossen zunächst vergleichsweise hohe Zustimmungsraten. In Ecuador bestand während der Amtszeit von Gutiérrez weder ein drängendes Sicherheitsproblem auf nationaler Ebene, noch herrschten schwere makroökonomische Verwerfungen. Damit konnte die Regierung nicht mit schnellen Erfolgen breite Unterstützung einwerben. Für andere notwendige Reformprojekte wie etwa das Freihandelsabkommen mit den USA oder wirtschaftspolitische Reformprozesse der zweiten Generation mangelte es an einer ausreichenden Zahl an Befürwortern. Sichtbare Erfolge der Regierung Gutiérrez blieben somit aus. Insofern geriet der Präsident in ein vielen Populisten altes bekanntes Dilemma. Zum einen konnte er ohne vorzeigbare Erfolge keine breite Unterstützung mobilisieren und verfügte zudem über keine starke Machtbastion im Parlament. Zum anderen hatte er mit seinem illiberalen Politikstil einen Großteil der etablierten Parteien und zudem die urbanen Mittelschichten gegen sich aufgebracht. An diesem Dilemma ist die Regierung letztlich zerbrochen, ohne dass jedoch die institutionellen Defizite, die jene Situation heraufbeschworen hatten, durch den Sturz des Präsidenten beseitigt worden wären.

Allein die Armee blieb von der Legitimitätskrise weitestgehend verschont. Gerade noch rechtzeitig entzog sie sich den politischen Vereinnahmungsversuchen der Regierung Gutiérrez und konnte so ihren Ruf als neutraler Schiedsrichter im politischen Ränkespiel größtenteils bewahren. Dass gerade das Militär die zentrale Rolle eines neutralen Schiedsrichters in einer Demokratie spielt, ist bereits eine weitere institutionelle Verwerfung innerhalb des ecuadorianischen Systems. Die demokratietheoretisch höchst bedenkliche Bedeutung der Armee ist somit nicht nur das Ergebnis einer Organisation eigenen Machtstrebens, sondern auch die Konsequenz der Unzulänglichkeiten des institutionellen Umfeldes bzw. der fragmentierten Akteurskonstellation.

### *Ökonomische Herausforderungen: Reformkrise trotz Reformdrucks*

Politische Machtkonstellationen, das Niveau und die Verteilung wirtschaftlichen Wohlstands sind mittel- und langfristig untrennbar miteinander verwoben. So sind sich zwar die Betrachter der derzeitigen Situation in Ecuador weitestgehend einig, dass die akute Krise primär politische Ursachen hat. Hierfür sprechen auch die gegenwärtigen makroökonomischen Indikatoren. Wie in vielen anderen lateinamerikanischen Staaten wuchs die Wirtschaft 2004, nur fünf Jahre nach Ecuadors schwerer Banken-, Finanz- und Währungskrise, mit fast sieben Prozent so rasant wie lange nicht mehr. Auch die Inflation ist mit der Dollarisierung beträchtlich gesunken. Doch hinter diesem Boom türmen sich ungelöste wirtschaftspolitische Herausforderungen und anhaltende sozioökonomische Verwerfungen. Das offensichtlichste Anzeichen hierfür ist das auch in den angrenzenden Ländern zu beobachtende Phänomen, dass solche (kurzen) Wachstumsphasen keine breite sozioökonomische Entwicklung nach sich ziehen. Hierzu müssten eine Reihe von schwer durchsetzbaren Reformprozessen in Angriff genommen werden. Auf der Agenda stehen unter anderem:

- Die *Diversifizierung der ecuadorianischen Wirtschaftsstruktur* und damit eine Verringerung der Erdölabhängigkeit. Denn die geringe Arbeitsintensivität der Erdölindustrie sowie die Volatilität der Erdölpreise sind kaum geeignet, die Grundlage für eine makroökonomisch stabile und langfristig prosperierende Volkswirtschaft zu schaffen.
- Stark erdölabhängige Volkswirtschaften leiden, so nicht nur die ecuadorianische Erfahrung, unter einem hohen Maß an Zentralismus und bürokratischen Hürden. Deswegen müsste ein *kohärenter Dezentralisierungsprozess* vorangetrieben werden. Denn dieser befördert auch die wirtschaftliche Entwicklung, da er vor allem lokales Unternehmertum befördert und hierdurch den vernachlässigten Binnenmarkt stimuliert.
- Gleichzeitig bedarf es einer intensiven Auseinandersetzung um eine für Ecuador *adäquate Weltmarktstrategie*. Als vergleichsweise kleinem Land ist für Ecuador die Exportwirtschaft von überproportionaler Bedeutung. Doch welche Nischen kann das Land auf dem Weltmarkt besetzen und welche Art von Handelsintegration ist hierfür angemessen?
- Schließlich ist auf ein ganzes Bündel von ordnungspolitischen Herausforderungen zu

verweisen, die in der lateinamerikanischen Diskussion gemeinhin als *Reformen der zweiten Generation* aufgefasst werden. Eine Reform der sozialen Sicherung, des Bildungssystems, des Wettbewerbsrechts, der Finanzmarktregulierung sowie eine ordnungspolitisch eingehegte Privatisierung sind Aufgaben, die gelöst werden müssen.

All jene bislang ungelösten Reformprojekte sind von ihrer Natur deutlich komplexer als Maßnahmen makroökonomischer Strukturanpassung. Sie sind zudem in ihrer Gesamtheit entscheidend für die sozioökonomische Entwicklung des Landes. Problematisch ist jedoch, dass sich derart komplexe Reformprozesse nicht wie makroökonomische Strukturanpassungen erfolgreich durch einen vergleichsweise engen technokratischen Zirkel konzipieren und implementieren lassen. Vielmehr bedarf es hierzu des Zusammenspiels unterschiedlichster privater wie staatlicher Akteure. Da jedoch alle diese Maßnahmen aufgrund ihrer Umverteilungswirkungen Gewinner und Verlierer produzieren, sind umfassende und programmatische Parteien als Organisatoren solcher Reformprozesse unabdingbar. Im fragmentierten System Ecuadors, in dem Sonderinteressen gegenüber umfassenden nationalen Interessen dominieren, erfüllen Parteien diese Funktion jedoch nicht. Sie sind nicht in der Lage, Partikularinteressen zu einem nationalen Reformprojekt zu aggregieren.

Wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass notwendige Wirtschaftsreformen entweder blockiert oder von mächtigen Sonderinteressen bestimmt werden. Vielfach bleiben verkrustete Strukturen bestehen oder neue, entwicklungshemmende Privilegien werden geschaffen. Geringe Produktivitätsschübe und eine Fortschreibung der Privilegienwirtschaft sind die Folge.

Auch die Amtszeit von Lucio Gutiérrez spiegelte in weiten Teilen diese Erfahrung wider. Mit einem linksnationalistischen Programm angetreten, versprach er die Erhöhung von Sozialausgaben und eine Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitssystems. Angesichts der extrem belasteten Staatsfinanzen begann er nach seiner Amtseinführung jedoch einen strikten Sparkurs. Rohstoffgewinne wendete er für den Schuldendienst auf und weniger für die Linderung dringender sozialer Probleme. Seine Absprachen mit dem IWF förderten das Misstrauen der indigenen Bevölkerung und bewegten Pachakutik zum Ausstieg aus der Regierungskoalition. Gutiérrez trieb die Privatisierung, jedoch nicht deren Einbettung

in wettbewerbspolitische Standards voran. Seine Regierung setzte weiter auf die Erdölindustrie und blockierte den Dezentralisierungsprozess. Die unter seiner Präsidentschaft forcierten AL-CA-Verhandlungen waren stark exklusiv und intransparent. Insgesamt stand die Wirtschaftspolitik damit in Übereinstimmung mit seinem populistisch-autoritären Politikstil, der aufgrund der volatilen Regierungskoalitionen das Legislativorgan zu umgehen und die Judikative zu vereinbaren trachtete.

Exemplarisch für die Defizite wie auch für das Scheitern dieser Strategie ist das Gesetzespaket der *Ley Topo*. Diese verfassungswidrige Bündelung von Gesetzen in einem Vorschlag umfasste eine Reihe von hoch umstrittenen Initiativen, die maßgeblich eine fiskalische Entlastung des Haushalts der Zentralregierung zum Ziele hatten. Hierunter befanden sich durchaus vernünftige Vorschläge, wie etwa die Finanztransfers der Zentralregierung an die subnationalen Gebietskörperschaften stärker an deren administrative Kompetenzen zu koppeln. Doch weder wurde das Gesetzespaket ausgiebig diskutiert noch interministerial abgestimmt. Vielmehr erließ die Regierung eine Dekretverordnung, wonach das Gesetz nach einer Einspruchsfrist von 30 Tagen automatisch in Kraft getreten wäre. Das Kalkül der Regierung war hierbei, dass der fragmentierte Kongress sich in dieser Zeit nicht auf ein „Veto“ hätte einigen können. Der Versuch, den Kongress auf diese Weise zu umgehen und eine verfassungswidrige Initiative durchzudrücken, scheiterte jedoch an den zunehmenden Protesten. Einige Abgeordnete brachen aus der losen Regierungskoalition aus, so dass sich rasch eine Mehrheit gegen das Gesetz fand.

Bezeichnend sind die Ereignisse um die *Ley Topo* deswegen, weil sie zum einen die Intransparenz und partielle Gesetzeswidrigkeit der Wirtschaftspolitik der Regierung Gutiérrez belegen. Zum anderen verdeutlicht das Verhalten des Parlaments, dass jenseits der bloßen Ablehnung kaum eine konstruktive Auseinandersetzung darüber erfolgte, wie den fiskalischen Herausforderungen des ecuadorianischen Staates begegnet werden sollte. Insofern könnten die gegenwärtige makroökonomische Stabilität und das hohe gesamtwirtschaftliche Wachstum zu trügerischen Schlüssen verleiten. Denn indem das gegenwärtige Zeitfenster aufgrund der politischen Krise nicht genutzt werden kann, verbaut sich das politische System die Chance, mittels umfassender Reformen auf einen Pfad nachhaltiger sozioökonomischer Entwicklung zu gelangen.

#### 4. Ausblick

Ecuadors politisches System befindet sich somit in einer Zwickmühle: Die strukturellen Mängel des Landes erhöhen seine Krisenanfälligkeit. Diese mündet in akute Krisensituationen, wenn es der jeweiligen Regierung nicht gelingt, sich den strukturellen Herausforderungen zu stellen.

Die Regierung Gutiérrez schaffte es nicht, sich aus dieser Zwickmühle hinaus zu manövrieren. In seiner Regierungszeit vertiefte sich vielmehr die „crisis general de estado“, die bereits lange vor seinem Sturz diagnostiziert worden war. Politische Experten bezeichneten mit diesem Begriff die stagnierende Politik des Landes: Eine Politik, die trotz dringend notwendiger Veränderungen keine Reformen hervorbrachte. Soziale und politische Wandlungsprozesse blieben weitgehend aus, sie wurden oftmals lediglich als Worthülsen in der kurzfristig orientierten und von Sonderinteressen dominierten politischen Debatte gebraucht. Dass 45% aller Ecuadorianer unter der Armutsgrenze leben, ist zwar Bestandteil der politischen Rhetorik, die strukturellen Ursachen dieses Phänomens sind jedoch nur sehr begrenzt angegangen worden. Die politischen Parteien erscheinen unfähig, sich diesem Problem wie auch anderen gesellschaftlichen Bedürfnissen anzunehmen. Doch selbst wenn Reformideen in die politische Diskussion eingehen, kommt es selten zu deren Umsetzung. Sie scheitern vielfach an der Einigung im Kongress, die umso schwieriger verläuft, je fragmentierter das System und je regionalistischer die Parteien sind. In der Regierungszeit Gutiérrez wurde dies sichtbar an Themen wie der Staatsmodernisierung, den Konflikten um das Erdöl oder den Verhandlungen um den Freihandelsvertrag der Andenländer mit den USA.

Dies führt zu Unmut und Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Das Misstrauen gegenüber der politischen Klasse nimmt angesichts des anhaltenden Reformdrucks bzw. der damit kontrastierenden geringen Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems kontinuierlich zu.

Ob der jetzige Präsident willens und in der Lage ist, die Herausforderungen konstruktiv anzugehen, kann gegenwärtig nicht abschließend beurteilt werden. So verfügt Palacio aktuell über keine Bastionen im Parlament. Auch er ist daher gezwungen, Allianzen erst nach seinem Amtsantritt zu schmieden. Programmatisch scheint der neue Staatschef der alten Wirtschaftspolitik skeptisch gegenüber zu stehen. So beabsichtigt er ein lange gefordertes Referendum über ein mögliches Handelsabkommen mit den USA. Der neue Finanzminister, Rafael Correa, gilt als klarer und

wissenschaftlich versierter Kritiker einer neoliberalen Wirtschaftspolitik, der die Erdöleinnahmen stärker für soziale Belange einsetzen möchte. Doch gegenwärtig ist primär nicht wirtschaftspolitische Kompetenz, sondern vor allem politische Fortune erforderlich, um die aus den Fugen geratene Balance zwischen Gesellschaft, Parteien und Regierung wieder herzustellen.

Das Parlament befindet sich auch nach dem Regierungswechsel in einer prekären Situation. Für den 12. Mai haben die *Forajidos* erneut eine Demonstration angekündigt: Diesmal mit dem Ziel, den Kongress aufzulösen und damit auch das politische Versagen der Parteien zu „bestrafen“. Die neue Regierung, die kaum mit den traditionellen Parteien verwoben ist, hält sich bislang mit der Verurteilung dieses Unternehmens zurück, um eine Konfrontation mit der Bürgerbewegung zu vermeiden. Sie setzt vielmehr auf die Einrichtung runder Tische, an denen Vertreter der Regierung und gesellschaftliche Akteure einen Ausweg aus der Krise suchen sollen. Schließlich wird insbesondere von vielen gesellschaftlichen Akteuren nach dem Vorbild von 1997/98 eine erneute verfassungsgebende Versammlung eingefordert, was bislang von der Regierung jedoch skeptisch beurteilt wurde.

Auch wenn diese unübersichtliche Situation nach einer zumindest partiellen Isolierung der traditionellen Parteien aussieht: Einen Ausweg aus der weiter schwelenden Krise wird ohne einen konstruktiven Beitrag der Parteien kaum möglich sein. Hierzu sind diese erstens zu eng mit vielen gesellschaftlichen Interessen verwoben, seien es Unternehmer, Gewerkschaften oder Indigenen-Organisationen. Zweitens sind auch die demokratisch legitimierten Bürgermeister und Provinzpräfekten meist in die existierenden Parteien integriert. Als Garanten der im Vergleich zur nationalen Ebene hohen Stabilität auf lokaler und provinzieller Ebene, sind umfassende Lösungen ohne die Beteiligung dieser Schlüsselakteure nicht möglich.

Aus der gegenwärtigen Situation lassen sich zwei extreme Szenarien ableiten: Ein Positivszenario bestünde aus dem Zusammenspiel mehrer

Komponenten. Erstens müsste die Regierung über inklusive Konzertationsmechanismen wie den runden Tischen normative Autorität gewinnen. Damit einhergehend sollten baldige Parlamentswahlen stattfinden, um so die Voraussetzungen zur Konstruktion einer breiten Reformkoalition zu schaffen. Zudem müssten die Ereignisse der vergangenen Wochen von den Parteien zu einem internen Erneuerungsprozess genutzt werden. Die anstehenden Nachfolgeprobleme in mehreren bedeutenden Parteien könnten sich so als Chance erweisen, einen personellen wie inhaltlichen Neuerungsprozess anzustoßen. Schließlich müsste die *Forajidos*-Bewegung allmählich in zivilgesellschaftliche Bewegungen einfließen. Letztere sollten dabei nicht nur destruktiv auf das überkommene System wirken, sondern den Aufbau von programmatisch umfassenderen Parteien unterstützen.

Diesem Positivszenario steht ein Negativszenario gegenüber, das Ecuador weitere Instabilität bescheren dürfte. Gelingt es dem Präsidenten nicht, eine breite Akzeptanz in der Gesellschaft zu erlangen und kommt es zu keinem Erneuerungsprozess innerhalb der Parteien, dann dürften nicht nur die Tage Palacios gezählt sein. Die chronische politische Instabilität könnte sich dann leicht in einen manifesten Staatszerfall verwandeln. Denn wird der drängende Reformdruck nicht bald durch umfassende und eher inklusiv organisierte Veränderungsprozesse gemildert, dürften sich die Proteste auch auf andere Trägergruppen ausweiten. Ohne dass diese Proteste durch intermediäre Organisationen zwischen Staat und Gesellschaft aufgefangen werden, dürfte die ecuadorianische Demokratie sodann implodieren: ausgelöst entweder durch einen autokratischen Populisten, der offen die demokratischen Verfahren beseitigt, oder durch einen sich fortsetzenden Prozess der Staatserosion.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre lassen den Beobachter wohl eher das Eintreten eines pessimistischeren Szenarios vermuten. Doch vielleicht wird die aktuelle Krise von den Akteuren als Chance genutzt. Zumindest das Negativszenario sollte hierzu Anreiz sein.

**Autorennotiz:**

Die Autoren dieses Brennpunktes bilden die Länderarbeitsgruppe Ecuador des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Die Gruppe führte dieses Jahr eine umfangreiche Feldstudie zur Dezentralisierung und Staatsmodernisierung in Ecuador durch. Die Ergebnisse werden Ende Mai in einem Report veröffentlicht. Mitglieder der Länderarbeitsgruppe sind Florian Arneth, Jörg Faust, Nicolaus von der Goltz, Imke Harbers, Judith Illerhues und Michael Schloms. Bei Anfragen wenden Sie sich bitte an Jörg Faust, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn.

E-Mail: joerg.faust@die-gdi.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Lektorat und Produktion: Wolfgang Bauchhenß und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: €61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); €46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); €31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von €15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten €3,10 (für Studierende €2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

#### INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-Mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.duei.de/iik>



► [www.cibera.de](http://www.cibera.de) ◄

Die Virtuelle Fachbibliothek Ibero-Amerika ist unter dem Namen **cibera** online gegangen. Das Internetportal richtet sich an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Studierende der Kultur, Geschichte, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft der spanisch- und portugiesischsprachigen Länder sowie der Karibik. Ihnen und allen Interessierten ermöglicht **cibera** eine zielgerichtete Suche in heterogenen und dezentral gepflegten Datenbeständen über ein **zentrales Einstiegsportal**. Mithilfe einer einheitlichen, leicht zu bedienenden Suchoberfläche finden Sie **Literaturnachweise**, **Volltexte**, **Datenbankeinträge** und **Internetadressen**. Die Suche wie auch die meisten der Informationen sind kostenlos zugänglich. Die angebotenen Informationen und Quellen sind **qualitätsgeprüft** und werden regelmäßig **aktualisiert**. Die Datenbanken werden kontinuierlich durch neue Quellen erweitert, und das Portal wird in Zukunft durch zusätzliche Angebote und weitere Funktionalitäten ergänzt.

#### Die Angebote im Einzelnen:

- Simultane Suche über mehrere **Bibliothekskataloge** relevanter Einrichtungen
- Sammlung von **Internetquellen**: Zugriff auf z.Zt. über 1600 elektronische Volltexte (Graue Literatur) mit Relevanz für die Fachgebiete Politik-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sowie auf mehr als 3200 Ibero-links, die Websites von Organisationen und Institutionen aus dem Bereich der Philologien, der Politik-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften nachweisen
- Suche im virtuellen **Pressearchiv IberoDigital** mit über 100.000 Pressemeldungen lateinamerikanischer und internationaler Tages- und Wochenzeitungen seit September 1999 sowie in ca. 40.000 Seiten mit retrodigitalisierten Presseartikeln und Dokumenten aus dem ‚Spiegel der lateinamerikanischen Presse 1974 bis 1998‘
- Suche nach Artikeln in den Inhaltsverzeichnissen von über 1500 Zeitschriften seit dem Jahr 2000 im **Inhaltsverzeichnis-Dienst**
- Eine Auswahl von Online-Angeboten lateinamerikanischer Tagespresse im **Virtuellen Lesesaal**
- **Metasuche** über alle Datenbanken

Seit Mai 2003 erarbeiten das **Ibero-Amerikanische Institut (Berlin)**, das **Institut für Iberoamerika-Kunde (Hamburg)** und die **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen** Konzeption und Umsetzung des Recherche-Portals **cibera**. Weitere Einrichtungen haben bereits Interesse an einer Mitarbeit gezeigt. Ab Mitte 2005 wird sich die Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg mit einem Ergänzungsprojekt an **cibera** beteiligen.

**cibera** wird durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft gefördert und gehört zum fächerübergreifenden Wissenschaftsportal **vascoda** ([www.vascoda.de](http://www.vascoda.de)). Im Frühjahr 2005 wird es im Ibero-Amerikanischen Institut eine Fachtagung zum Thema „Virtuelle Fachbibliotheken“ geben. Nähere Informationen finden Sie auf [www.cibera.de](http://www.cibera.de). ■